Õiguskantsler

Teie nr

Meie 20.12.2016 nr 6-1/161095/1605242

Tähtajatu kutsetunnistuse muutmine tähtajaliseks

Austatud avaldaja

Varem tähtajatuna väljastatud ehitusinseneri kutsetunnistusele määrati seadusega kehtivustähtaeg (30.06.2019). Selleks ajaks peab kutsetunnistuse omaja oma kutsepädevust taastõendama või kaotab kutse kehtivuse. Soovite teada, kas varasemalt tähtajatuna väljastatud kutsetunnistuste muutmine tähtajaliseks on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi: PS) §-st 10 tuleneva õiguskindluse põhimõttega ning PS §-st 29 tuleneva õigusega valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta.

Teavitan, et ei tuvastanud ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse (edaspidi: EhSRS) § 16 lg 7 vastuolu põhiseaduse §-dega 10 ja 29.

Kutsetunnistused muudeti tähtajaliseks juba 01.07.2014 jõustunud ehitusseaduse (edaspidi: vana EhS) § 72^4 lg-ga 5. See norm nägi ette, et diplomeeritud ehitusinseneri V kutse üldehituse erialal kehtib kuni 2019 aasta 30. juunini üldehituse eriala hoonete ehituse alleriala ehitusjuhtimise, ehitustegevuse juhtimise, omanikujärelevalve ja projekteerimise ametialal. Muudatus viidi vanasse EhS-i majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse muutmise seadusega. Selle eelnõu (573 SE) seletuskirjas märgiti, et :*"... kõik senised tähtajatud kutsed muutuvad tähtajaliseks, misjärel kutset omav pisik peab oma pädevuste olemasolu kutse andjale taastõendama /.../."*

Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt (PS § 10) peab igaühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga temale antud õiguse ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas. Samas ei tähenda õiguspärase ootuse põhimõte, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Riigikohus on õiguspärase ootuse põhimõtte sisustamisel märkinud, et õiguspärase ootuse põhimõte ei nõua kehtiva õiguse kivistamist – seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada osade ühiskonnaliikmete olukorda. Otsus selle kohta, milliseid reforme läbi viia ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja pädevuses (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 14). Samuti on tähtajatu regulatsiooniga antud õiguste korral isikute õiguspärane ootus vähem kaitstud kui teatud tähtajaks kehtestatud õiguste korral (RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13 p 69). See tähendab, et olukorras, kus seadusandja on ette näinud kindla ajaperioodi, mille jooksul isik saab oma õigusi realiseerida, on isik suurema tõenäosusega oma tulevikku kujundanud, lähtudes õigusaktis ette

nähtud ajaperioodist. Tähtajatute õiguste/kohustuste puhul võib isikult suurema tõenäosusega oodata arusaamist, et mingi ajaperioodi jooksul võib olukord muutuda.

Seega võib teatud tingimustel muuta õiguslikke regulatsioone ka juhul, kui selle muudatusega kaotatakse ära varem kehtinud soodustus. Selliseks näiteks on Teie poolt viidatud turvajuhtide kutsetunnistuste väljastamise kaasus, kus varem kutset taotlenud isikud said kutse tähtajatult, kuid pärast 2008. aastat kutset taotlenud isikud said kutse taotleda üksnes viieks aastaks. Samuti on erineval ajahetkel, kuid sarnastel asjaoludel kohtusse pöördunud isikud tasunud vastavalt kohtusse pöördumise hetkel kehtivale riigilõivuseadusele erinevas ulatuses riigilõivu.

Muutused on lubatavad, kui avalik huvi ümberkorralduste järele kaalub üles isiku ootuse õigusliku olukorra püsimise osas. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse muutmise seaduse eelnõu (573 SE) seletuskirja lk-l 13 on põhjendatud kutsete tähtajaliseks muutmise vajadust järgnevalt: „*Pädevuse taastõendamine on vajalik, kuna isikud, kes reaalselt valdkonnas ei tegutse, minetavad oma pädevuse seoses valdkonna kiire tehnilise, normatiivse ja seadusandliku arenguga.“* Seega soovitakse pädevuse perioodilise tõendamisega saavutada ehitusvaldkonnas osutatavate teenuste parim võimalik kvaliteet. Arvestades, et ehitusinseneride töö on äärmiselt vastutusrikas ning puudutab otseselt inimeste ohutust, on seaduse eesmärk mõistlik.

Ühtlasi tuleb arvestada, et kutsetunnistustega seonduvalt nägi Riigikogu ette viie aastase üleminekuaja. Vana EhS § 72^4, mis nägi ette kutsete muutumise tähtajaliseks alates 30. juuni 2019, jõustus juba 01.07.2014. Isikutel, kellele väljastati tähtajatu kutsetunnistus, jäi seega viis aastat, et sellise muudatusega arvestada ning vajadusel teha ettevalmistusi kutsetunnistuse taastõendamiseks.

Viimaks tuleks hinnata ka seda, millise tagajärje toob kutsetunnistuse tähtajaliseks muutmine kaasa kutsetunnistuse saajale. Vastavalt eelnõu seletuskirjale tuleb uue regulatsiooni kohaselt kutsetunnistusele vastavust taastõendada, taastõendamise protseduur on toodud kutsestandardis. Praegu kehtiva ehitusinsener tase 7 kutsestandardis (mis on võrdsustatud diplomeeritud ehitusinsener V kutsetasemega) on sätestatud kutse taastõendamise nõuded kutsestandardi lisas 7. Viidatud nõuete kohaselt on kutse pikendamiseks vajalik minimaalselt 2-aastane iseseisev erialane ja ametialane töö 5 aasta jooksul enne kutse pikendamise taotlust. Isikud, keda kutsete tähtajaliseks muutumine kõige rohkem puudutab, tegutsevad eelduslikult nagunii sellele ameti- ja erialal, vastasel juhul ei oleks nende jaoks kutse kehtivuse kaotamine probleem. Eeltoodust tulenevalt võib järeldada, et kutse tähtajaliseks muutumisega kaasnevad tagajärjed ei põhjusta ebamõistlikult suuri ebamugavusi isikutele, kes soovivad kutsetunnistuse kehtivust pikendada.

Viitasite ka asjaolule, et kutse taastõendamiseks puudub vajadus, sest see on kontrollitav avalikest ja teistest riiklikest registritest. Ainuüksi registris kajastatavast infost ei pruugi piisata, hindamaks, kas isik tegelikkuses ka valdkonnas tegutseb ning hoiab end jooksvalt kursis valdkondlike muudatustega. Majandustegevuse registrist nähtava tasutud sotsiaalmaksu pinnalt ei saa teha järeldusi selle kohta, kas isik on jätkuvalt pädev või mitte. Kuigi kutsestandardid näevad ette konkreetsed kriteeriumid, mille põhjal kutse pikendamine otsustada, võimaldab kutse taastõendamise protseduur, sh kutse pikendamise otsustamine, kutsenõukogule teatava kaalutlusruumi. Kaalutlusruum omakorda võimaldab arvesse võtta iga üksikjuhtumi eripärasusi. Ühtlasi võimaldab kutse taastõendamise protseduur kutset väljastaval organisatsioonil perioodiliselt kutsetunnistuse saajatega kontaktis olla, mis omakorda soodustab kutsenõukogu ja kutsetunnistuse taotleja paremat suhtlust ja infovahetust.

Viitasite oma avalduses, et kutseandja poolt kutsetunnistuste omanikele mingeid teateid ei edastatud, samuti ei käsitlenud Eesti Ehitusinseneride Liit 16.07.2014 enda kodulehel avaldatud uudises teavet kutsete tähtajaliseks muutumise kohta. Kuigi on kahetsusväärne, et info muudatustest Teieni ning võib-olla ka teiste puudutatud isikuteni koheselt ei jõudnud, on viis aastat siiski piisavalt pikk aeg, mille jooksul peaks valdkonnas aktiivselt tegutsevad isikud sisse viidud muutustest teada saama. Kuigi kutseid väljastav organisatsioon peaks isikuid suurematest muudatustest teavitama, on ka kutsetunnistuse omajatel endal kohustus hoida end asjaomase valdkondliku regulatsiooniga kursis.

Oma avalduses märkisite, et avalduse esitamise ajendiks oli õiguskantsleri asetäitja 13.01.2015 kiri nr 6-7/150035/1500162 (edaspidi 13.01.2015 kiri). Turvajuhtide kutsetunnistuste kaasuses esinesid võrreldes Teie poolt osundatud asjaoludega mõned olulised erinevused. Turvajuhtide kutsetunnistusega seonduvalt analüüsiti, kas isikul võiks tekkida õigus nõuda teistele isikutele väljastatud tähtajatute kutsetunnistuste tähtajaliseks muutmist. 13.01.2015 kirjas asuti seisukohale, et sellist nõuet esitada ei saa, kuna võrdse kohtlemise põhimõte sellist õigust ei taga (13.01.2015 kirja p 12). Küsimuses, kas põhimõtteliselt on võimalik varasemaid kutsetunnistusi tähtajaliseks muuta, õiguskantsleri asetäitja seisukohta ei võtnud, viidates kutsenõukogu teatavale kaalutlusruumile (13.01.2015 kirja p 13).

Käesoleva analüüsi raames ei ole vajalik analüüsida teiste elukutsete esindajate, näiteks advokaatide, kutse tõendamise protseduure. Erinevates eluvaldkondades tegutsevate isikute tööülesanded ning pädevuse tõendamise süsteem on niivõrd erinevad, et nende omavahelisel võrdlemisel pole mõtet.

Eeltoodut arvestades ei ole vastuolu õiguspärase ootuse põhimõtte ega õigusega valida vabalt elukutset olukorras, kus varasemalt tähtajatult väljastatud kutsetunnistused muudetakse seadusandja poolt tähtajaliseks.

Loodan, et eeltoodud selgitused on Teile abiks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Sandra Sillaots 693 8410
Sandra.Sillaots@oiguskantsler.ee